

QUADERNI **Quaderni**
Communication, technologies, pouvoir

87 | Printemps 2015
L'aide au développement

L'aide au développement à la veille de 2015 : évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes

*Development aid on the eve of 2015 : stylized developments of a multifaceted
public policy*

François Pacquement



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/888>
DOI : 10.4000/quaderni.888
ISSN : 2105-2956

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée

Date de publication : 5 mai 2015
Pagination : 19-36

Référence électronique

François Pacquement, « L'aide au développement à la veille de 2015 : évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », *Quaderni* [En ligne], 87 | Printemps 2015, mis en ligne le 05 mai 2017, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/888> ; DOI : 10.4000/quaderni.888

Tous droits réservés

L'aide au développement à la veille de 2015 : évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes

François Pacquement

*Chargé de mission
Histoire et réflexion stratégique
Agence Française de Développement*

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) publie depuis 1990 un classement annuel des pays selon leur niveau de développement humain. L'évolution générale sur près d'un quart de siècle, mesurée par la diminution du nombre de pays dans les catégories les plus basses, est encourageante :

Tableau 1 : évolution du nombre de pays par catégorie de développement humain

Nombre de pays par groupe de développement humain (DH) *	1990	2013
DH faible	47	30
DH moyen	45	29
DH élevé	37	35
DH très élevé	12	47

(*) Les données concernent 141 pays. Les groupes sont définis à l'aide des valeurs de référence de 2013.

Ce résultat est à mettre en partie au crédit des politiques qui y ont contribué et, parmi elles, de l'aide publique au développement (APD). Issue de la Seconde Guerre mondiale, l'APD a pris la relève de la mise en valeur coloniale. Activité de mission plutôt que de gestion, par extension de la distinction suggérée par Edgar Pisani (1956), sa persistance 70 ans après la Deuxième Guerre mondiale remet en cause cette conception d'origine. Le plan Marshall, qui l'a inspirée, a pourtant été vite démantelé. Des premières formulations de cette politique à ses pratiques d'aujourd'hui, quelles évolutions expliquent cette pérennisation ?

Cet article se propose de donner de façon très stylisée des éléments d'histoire de cette politique publique. Il procède en trois temps : 1/ La dé-



termination d'objectifs pour la politique d'aide, 2/ Les grandes évolutions institutionnelles, 3/ La diversification en cours d'une politique globale (multidimensionnelle).

Des objectifs tardifs

Les objectifs d'une politique associent un service à un bénéficiaire identifié. Ainsi, l'aide s'adresse-t-elle à la communauté des pays en développement. Il convient d'abord de lui apporter un certain volume d'aide. Dans un second temps, l'utilisation de cette ressource est l'objet de réflexions plus poussées. D'abord conduite entre pairs, cette définition est, depuis peu, ouverte à l'ensemble des pays riches ou pauvres.

Au commencement : une approche en termes d'effort perpétuel ?

Le paradigme d'origine de l'aide au développement consiste à accompagner un processus de rattrapage, mission précisée par des explicitations successives. La politique d'aide apporte des financements à des pays où ils font défaut et à des conditions qui leur soient accessibles. Le premier objectif qui lui a été assigné est formulé en termes d'effort¹ : mûri pendant les années 1960 et consacré par les Nations unies en 1970, il est libellé sur la base d'une définition de l'aide et d'une cible de 0,7% du RNB des donateurs. Cet objectif, aussitôt jugé inapproprié², sera pourtant réaffirmé, notamment en 2002 lors de la Conférence des Nations Unies sur le Financement du Développement à Monterrey, ou en 2005 dans le cadre européen. Il ne sera atteint que par quelques donateurs (pays nordiques). En outre, tandis que de nombreuses critiques ont été formulées à l'égard de la comp-

tabilisation de l'aide³, Clemens et Moss (2005) montrent que les hypothèses sous-jacentes et le modèle utilisé sont dépassés. Peu réaliste dans son fondement comme dans les réalisations, la cible n'est pas remise en cause.

Cependant, les bailleurs de fonds ne conçoivent pas leur rôle comme un simple apport de fonds. Leurs concours sont distribués à travers des projets définis avec une grande précision, souvent conçus pour illustrer le savoir-faire du pays donateur.

Par-delà ces projets, les bailleurs de fonds explicitent progressivement leurs approches. La Banque mondiale, la première, formule et publie ses stratégies – l'expérience industrielle de son président, Robert Mc Namara⁴ l'a habitué à nourrir la croissance de son activité par des argumentaires utiles à convaincre ses actionnaires. Il lui assigne un objectif de lutte contre la pauvreté, qui a le mérite d'être simple, concret et cohésif. Cet objectif sera d'abord indéterminé dans son montant et ses échéances. Il donnera lieu à des études spécifiques sur la pauvreté (notamment le Rapport sur le développement dans le monde) et se déclinera dans des documents stratégiques, auxquels font plus ou moins rapidement écho les autres bailleurs de fonds.

À la fin des années 1990, des objectifs de développement du Millénaire

La fin de la guerre froide coïncide avec le succès de la « nouvelle gestion publique⁵ », formulée notamment dans le cadre de l'OCDE à partir des réformes de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis et du Royaume-Uni. Elle conduit à codifier l'ac-



tion publique en termes d'objectifs associés à des cibles documentées par des indicateurs. Dans ce contexte, des objectifs communs sont formulés sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ils visent principalement à réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté. Ils seront validés par le G7 de Lyon, qui les transmettra aux Nations Unies où ils deviennent en septembre 2000 les objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

En parallèle, la Banque mondiale franchit une nouvelle étape stratégique : elle publie en 1998 une analyse de l'efficacité de l'aide qui met en évidence des résultats peu enthousiasmants. L'aide n'est pas appréciée en tant que solution à des besoins de financement sans lesquels le développement n'est pas envisageable, mais plutôt en tant que dispositif visant à réaliser des impacts macroéconomiques en termes de croissance ou de pauvreté. L'analyse semble méconnaître que l'aide n'a pas eu d'objectif homogène, ni entre les bilatéraux (chaque État contributeur poursuivant des logiques qui lui sont propres), ni entre multilatéraux.

Cette étude recevra un grand écho alors même que se prépare le processus de validation des OMD, par lesquels l'efficacité de l'aide s'exprime désormais en termes de performances globales (réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire de deux tiers la mortalité infantile des enfants de moins de 5 ans, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies, assurer un environnement durable,

mettre en place un partenariat mondial pour le développement).

Pourtant les mérites en sont surtout attribuables aux gouvernements des pays concernés, qui s'engagent sur des politiques et des projets, bien plus qu'à leurs bailleurs de fonds.

Certes, leurs contributions peuvent se prévaloir également d'agir sur la croissance économique ou de réduction de la pauvreté, mais d'autres politiques extérieures comme le commerce, les migrations, l'investissement, la politique agricole ou de recherche y ont chacune une part (positive ou non).

Ce glissement agit d'abord comme une opération de plaidoyer efficace, qui se traduit par un regain d'intérêt et l'arrêt de la baisse de l'aide engagée depuis 1994. En outre, grâce aux performances des pays émergents (et au premier rang la Chine), les objectifs assignés à l'aide sont pour les plus importants en passe d'être atteints globalement, masquant des insuffisances en Afrique. De fait, quatre objectifs ont devancé l'échéance (réduire de moitié l'extrême pauvreté, égalité des genres dans l'éducation primaire, accès à l'eau potable, amélioration des conditions de vie des habitants de bidonvilles. Deux objectifs seront atteints (égalité des genres dans l'éducation secondaire et lutte contre le paludisme), mais les autres ne seront pas réalisés à l'échéance. Faut-il en incriminer les politiques d'aide ou bien les pays qu'elles ont financé ?

Après 2015, l'extension du domaine de l'aide

Comme la politique coloniale dont elle a pris la



relève, l'aide est caractérisée par l'éloignement de son terrain. C'est source d'une défiance structurelle, dont elle pâtit très tôt – il s'en trouve des exemples au XVIII^e siècle (Pacquement 2013). Peut-être est-ce pour faire face au problème ancien de justifier d'une activité invérifiable que, après avoir cherché la solution dans un droit de regard sur les investissements qu'elle finance (qui a pu aller jusqu'à un certain pouvoir d'initiative), la politique d'aide s'assigne une mission de financement d'activités d'intérêt collectif pour l'humanité. L'aide s'affirme ainsi, au début du XXI^e siècle, comme le prototype d'une politique globale, mondiale et agissant dans tous les domaines, solution pour contribuer aux accords multilatéraux sur les défis collectifs (commerce, climat, maladies infectieuses...).

Dans la perspective de 2015 – échéance assignée aux OMD – la conférence Rio+20 a lancé un processus pour formuler les objectifs appelés à prendre la suite. Formulés en termes de développement durable, ces objectifs devraient être partagés par tous les pays, donateurs comme bénéficiaires. Outre la préparation d'une feuille de route pour l'avenir de la planète, une réforme du concept d'aide est engagée. La diversité des situations financières des pays et de la façon dont les défis s'y déclinent incitent désormais à appréhender les financements à destination du monde en développement dans leur ensemble. La communauté internationale marque ainsi un éloignement croissant par rapport au concept d'aide publique au développement, mission encore vague et aux échéances peu contraignantes, en faveur d'une approche en termes de finances publiques mondiales. Touchant à des aspects de plus en plus nombreux, elle s'imposerait comme

un mécanisme de redistribution global.

Cette évolution est déjà engagée dans les institutions – un rapport de la Banque mondiale adresse à partir de 2014 ses analyses aux pays en développement comme aux autres (« lutter contre la pauvreté, partager la prospérité »).

Des institutions à tous les étages

Nationales (bilatérales, publiques ou non gouvernementales) et internationales (multilatérales ou régionales), les institutions de l'aide⁶ procèdent d'une grande fécondité et il s'en crée régulièrement de nouvelles. En pratique, depuis 1975, 65% de l'aide internationale est bilatérale et 35% multilatérale.

Les financements privés et publics ont tendance à jouer un rôle croissant dans la vie économique d'un monde qui continue de se globaliser et de plus en plus d'Etats rejoignent le club des donateurs. L'effet de cette prolifération est lourd en termes de coordination.

Les trois générations d'institutions nationales

Si les premières d'entre elles sont nées dans l'après-guerre et la reconstruction, les plus récentes suivent les progrès économiques des nouveaux membres de l'OCDE ou des pays émergents.

Parfois constituées en recyclant des institutions coloniales (au Royaume-Uni, la Commonwealth Development Corporation succède à la Colonial Development Corporation, ou en France, le ministère de la Coopération au ministère des Colo-



nies), elles sont issues de la guerre (en France, la Caisse Centrale, après avoir servi les finances du Général de Gaulle à Londres, sera en charge de la monnaie et du financement dans l’Outre-mer, puis sera chargée de la Coopération économique dans les nouveaux États indépendants) ou de la reconstruction (l’aide japonaise est construite à partir des réparations, l’aide allemande par extension du domaine d’activité de la Banque de reconstruction KfW).

Les indépendances suscitent la création de départements ministériels consacrés au développement chez certains pays donateurs. Selon les traditions administratives, les spécificités juridiques et financières ou l’histoire, les donateurs se sont organisés différemment, d’un système intégré et centralisé jusqu’à un modèle mobilisant plusieurs départements ministériels et agences. L’analyse de ces modèles n’a pu mettre en évidence une efficacité spécifique de ces choix.

Outre les institutions étatiques, qui constituent les aides bilatérales, des acteurs nouveaux apparaissent pendant les années 1980. La crise de la dette et les ajustements structurels suscitent une montée en puissance des ONG et les processus de décentralisation voient les collectivités locales s’engager dans la solidarité internationale. Ce sont les acteurs de la deuxième génération.

Ces deux premières classes d’acteurs subissent des processus de réforme significatifs pour s’adapter à l’après guerre-froide. Malgré la remise en cause de l’aide, pays émergents ou anciens pays communistes rallient le cercle des donateurs (troisième génération), et le processus semble perdurer.

Jusqu’alors l’aide bilatérale était le plus souvent assortie de conditions restrictives relatives à l’origine des biens et des services (aide liée). Ces restrictions se traduisent par des surcoûts dus à une concurrence plus faible, car limitée aux prestataires du pays donateur. Une étude de l’OCDE en 1991 (Jepma) les a chiffrés à 20%, et l’organisation a exercé une forte pression sur ses membres pour qu’ils délient⁷ leur aide aux pays les moins avancés, ce qui a finalement recueilli le consensus en 2001. Le CAD est très vigilant à l’égard de cette discipline ; plus généralement, pour mieux établir les normes qu’il promeut en termes de qualité et de gestion de l’aide, ce comité entretient des échanges avec plusieurs nouveaux donateurs, au premier rang desquels la Chine. Les donateurs de la troisième génération y adhèrent progressivement.

Les bilatéraux distribuent leurs concours de façon préférentielle à des pays avec lesquels ils entretiennent une relation privilégiée (histoire, voisinage, intérêt). Ce qui assure que l’aide s’adresse bien à l’ensemble des pays en développement, c’est qu’elle est également offerte par des institutions multilatérales. Les évolutions que celles-ci ont connues se sont faites en phase avec celles des bilatéraux.

Les trois grandes vagues de création d’institutions multilatérales

La première génération des organisations à vocation universelle a été conçue pendant la Deuxième Guerre mondiale (la Banque Mondiale) ou immédiatement après (Fonds et Programmes des Nations Unies), mais leur fonction dans l’aide au développement est le résultat d’un processus



progressif, qui va croissant au fur et à mesure des décolonisations et accompagne la mise en place des agences nationales – elle offre ce faisant une légitimité à la mission nouvelle d’administrations délégitimées par la distance prise vis-à-vis de la colonisation (Meimon, 2005 – Pacquement 2010).

Une deuxième vague est composée d’institutions à caractère régional, comme les banques régionales qui suivent peu ou prou le modèle forgé pour la Banque Mondiale et pour la plupart ont été créées à la suite des indépendances dans les années 1960, mises à part la Banque Interaméricaine de développement, peu avant, et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, créée en 1991 après l’autonomisation des membres du COMECON et de l’URSS.

Troisième temps, après la guerre froide, apparaissent des institutions à vocation sectorielle (plus ou moins large), du Fonds pour l’environnement mondial au Fonds mondial SIDA. Sur toile de fond de croissance des finances privées, ce sont également des institutions très ouvertes au partenariat public-privé.

La partition des institutions entre bi et multilatérales méconnaît les nombreux mécanismes par lesquels s’exprime leur cohésion et leur complémentarité. Naturellement, les États suivent de près et s’impliquent dans la vie des institutions internationales. Les formes sont nombreuses. Par exemple les institutions internationales distribuent l’aide par l’intermédiaire de guichets dont les dotations sont définies selon des processus pluriannuels (5 ans pour le Fonds européen de développement destiné aux pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique-FED, 3 ans pour l’As-

sociation internationale de développement de la Banque mondiale ou pour le Fonds africain de développement, etc.). Ce processus d’engagements pluriannuels est suivi d’une période de décaissement (elle peut être de l’ordre de 10 ans pour le Fonds Européen de Développement), ce qui permet un effet d’amortisseur sur les fluctuations des situations budgétaires et donc de la « générosité » des donateurs bilatéraux.

Les États-membres contribuent de façon variable au financement optionnel des diverses institutions internationales, d’une façon qui répond davantage à des préférences collectives historiques qu’à une rationalité explicite. Des essais ont prôné une approche offrant une plus grande rationalité économique, comme par exemple, en France, le rapport de l’inspection des finances dirigé par Gilbert Mourre en 2002, ou, au Royaume-Uni, les revues de l’aide multilatérale (DFID 2011, 2013).

Diversité et coordination

L’existence de nombreuses agences d’aide bilatérale pourrait apparaître comme une source de coûts supplémentaires par rapport à une agence multilatérale unique (dépenses de coordination pour remédier au fractionnement, surcoûts dus à la persistance d’une aide liée). De fait, les liens politiques assurent aux donateurs bilatéraux une qualité de relation avec les bénéficiaires qui peut apporter une incitation aux réformes et compléter le jeu autoritaire de la conditionnalité⁸.

Les bilatéraux assurent en outre la relation avec l’autre destinataire de la politique d’aide, le contribuable, qui n’en est pas l’objet mais le bailleur. Ils contribuent à nourrir l’adhésion de



l'opinion à une dépense publique aux bénéfices lointains dans le temps et dans l'espace, dans un contexte de contrainte budgétaire de plus en plus forte. Il n'en reste pas moins que l'aide présente l'apparence d'un grand désordre, avec de nombreuses institutions (on ne se risquera pas à avancer un nombre) qui n'agissent ni selon les mêmes logiques ni sur les mêmes échelles. La création d'institutions nouvelles tient-elle à l'échec de leurs prédécesseurs ?

L'ensemble de l'aide fait système et la contribution d'une institution peut difficilement être analysée sans prendre en considération celle des autres. Progressivement, une culture commune s'est forgée, charpentée autour de méthodes d'appréciation des opérations, qui se diffusent au contact de leurs promoteurs multilatéraux. C'est le cas du « cadre logique », introduit à partir des années 1970 pour instruire les projets. Il consiste en une présentation synthétique permettant d'explicitier le lien entre les objectifs de développement et les activités ; il vise à améliorer la gestion des projets en précisant les responsabilités de chacun et en mettant en évidence les conditions préalables à réunir. De grandes publications annuelles des principales institutions entérinent les orientations nouvelles et réunissent les grandes références quantitatives.

Les coûts de la diversité sont plus souvent mis en avant que ses bénéfices. Pourtant, l'augmentation des institutions est le résultat d'une politique active des donateurs, dès les années 1960, dans le cadre du CAD, pour partager l'effort (White, 1967, p. 22). Un aspect positif est que des financements trop lourds pour un bailleur de fonds peuvent être réunis à plusieurs. Les cofinancements prennent

une importance croissante, et la coordination de l'aide a accompagné leur développement.

Une gouvernance de l'aide s'exerce bien, dans quelques enceintes telles le CAD⁹ (qui parfois s'ouvre aux pays de destination de l'aide) ou le conseil d'administration de la Banque mondiale (où sont représentés pratiquement tous les pays). Cette gouvernance vise à augmenter la part coopérative de l'aide de chacun. Déjà, la Banque mondiale avait créé des groupes consultatifs pour coordonner l'aide par bénéficiaire¹⁰. Depuis le début des années 2000, les bailleurs de fonds développent des mécanismes de reconnaissance mutuelle de leurs procédures qui leur permettent de se déléguer la gestion de crédits en faveur de pays où ils sont moins bien implantés.

La politique d'aide circule entre deux polarités, l'intérêt général, incarné par les institutions multilatérales, et de nombreux intérêts particuliers, représentés par gouvernements et leurs institutions bilatérales. De même, la politique d'aide hésite entre l'agrégation de nombreuses activités microéconomiques et un phénomène macroéconomique. Que l'on puisse considérer les objectifs du millénaire comme atteints, ou le développement des institutions impliquées comme un succès d'adhésion, la question de l'efficacité de l'aide demeure et se transforme. De fait, à la veille de la formulation en 2015 d'objectifs pour la communauté internationale, l'aide au développement semble se reconfigurer.

De Rome à Mexico, une nouvelle gouvernance de l'aide ?

Peu après les indépendances, les bailleurs de



fonds attribuent les difficultés de l'aide au manque de capacité d'absorption des pays en développement. Après la guerre froide, l'aide s'oriente vers les secteurs sociaux tout en renouvelant et en approfondissant la réflexion sur son efficacité. En 2001, le Rapport Brundtland *Macroéconomie de la santé : investir dans la santé dans les pays en développement* soutient que l'aide peut se porter massivement sur ce secteur, démentant les contraintes administratives ou du manque d'infrastructures.

Pour faire suite au sommet de Monterrey (mars 2002) qui recueille les engagements pour atteindre les OMD, une série de forums sur l'efficacité de l'aide rassemble gouvernements et agences multilatérales (à Rome en 2004, Paris en 2005, Accra en 2008, Busan en 2011, Mexico en 2014). Ces rencontres procèdent à un renversement d'optique : plutôt que de faire reposer l'analyse sur les insuffisances des pays en développement, il convient de se reposer sur eux et, désormais, d'une part aligner l'aide sur leurs politiques et, d'autre part, agir sur les procédures des donateurs eux-mêmes pour en faciliter la gestion par leur destinataire.

La déclaration de Paris met ainsi en avant cinq mots d'ordre : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle.

En 2006, l'économiste Jeffrey Sachs affirme que les OMD justifient un accroissement substantiel de l'aide : la question financière restreint l'ambition des politiques des pays en développement. L'année suivante, Paul Collier dénonce une analyse insuffisante de la situation des pays les moins avancés et une mauvaise adéquation des

solutions apportées. Cette dénonciation par un ancien de la Banque Mondiale n'est pas nouvelle (Easterly), et il y en aura d'autres (Moyo), mais celle-ci est étayée par des observations de terrain et assortie de recommandations concrètes. Elle aurait pu mobiliser, si elle n'avait été suivie par la crise financière.

Dans ce contexte, Accra continue l'effort de rééquilibrage en faveur des bénéficiaires en articulant quatre principes : prévisibilité, recours aux systèmes nationaux de distribution, conditionnalité des résultats alignée sur les politiques du pays et déliement de l'aide. La localisation à Accra signale ce changement de perspective. Mais, en 2008, au sommet de l'ONU sur le suivi à mi-parcours des OMD, puis à la conférence de Doha sur leur financement, force est de constater que l'APD ne tient pas ses promesses.

Lors de l'édition suivante, à Busan, intervient une première évaluation des efforts entrepris. Pour promouvoir une approche coopérative de l'aide au développement, s'engage un élargissement aux bailleurs émergents, jusque-là en marge du CAD (la Chine et l'Inde étant les premiers visés). Désormais, l'initiative prend son essor et devient le « partenariat global pour une coopération au développement efficace ». Les principes évoluent, tout en restant de même nature (appropriation, accent mis sur les résultats, partenariats inclusifs, transparence et « redevabilité »). L'idée est qu'une gouvernance coopérative de l'aide permet notamment de mieux en saisir les effets, les bonnes pratiques et de promouvoir l'apprentissage par les pairs (ce qui tranche avec la tradition autoritaire de l'aide), d'éviter duplications et dispersion, tout en développant une culture



partenariale susceptible d'améliorer les impacts.

Après deux années de baisse de l'aide, le point fait à Mexico dans la perspective de 2015 est assez décevant. La Chine et l'Inde sont absentes. Les critiques sont virulentes. Désormais, les politiques globales ne peuvent plus compter sur l'aide pour leur financement mais doivent chercher à mobiliser autour d'un concept plus robuste, en s'intéressant d'abord aux ressources domestiques. Il convient alors de formuler un projet fédérateur associant, outre les nouveaux bailleurs, les sociétés civiles et le secteur privé.

Une politique en cours de diversification

L'enrichissement des objectifs et la diversification des donateurs s'accompagnent d'une complexification des terrains des politiques d'aide. Depuis que les Objectifs du Millénaire ont été adoptés, les formes de la pauvreté et la conception de la réponse à y apporter ont profondément changé.

Comment l'aide est-elle distribuée ?

La distribution de l'aide associe des approches différentes, associant besoins, capacité d'absorption et maximisation de l'effet en termes de lutte contre la pauvreté. Ces trois approches se sont succédé dans les préoccupations des institutions, tout en restant présentes dans leurs pratiques (Pacquement 2014).

L'aide a d'abord cherché à répondre aux besoins ; Comeliau (2007) rappelle que « *Mc Namara a affiché très tôt l'ambition de bouleverser les priorités de la Banque et de les soumettre à une exigence centrale, celle de la satisfaction*

des besoins essentiels. Mais cette exigence n'a jamais été admise, au fond, par les économistes orthodoxes ; plus gravement encore, elle n'a jamais pu être intégrée dans les raisonnements des économistes praticiens de la Banque (...) au point que la règle des besoins essentiels a été purement et simplement abandonnée dès le lendemain du départ de Mc Namara, à la fin des années 1970. » Pourtant, l'approche reste sous-jacente : les classements qui conditionnent l'accès des pays aux diverses catégories de ressources de la Banque mondiale mettent au premier rang le revenu par habitant.

Corollaire de l'approche par les besoins, se pose la question de la capacité d'absorption, qui en constituerait une limite naturelle. Elle résulte d'observations des agences d'aide dans leurs relations avec leurs partenaires en développement. Sans doute les pays les plus pauvres peinent-ils dans la gestion de leur aide comme dans celle de leurs politiques publiques.

Seuls certains secteurs peuvent faire valoir des limites découlant de contraintes physiques (infrastructures) ou administratives, tandis que d'autres, comme la santé (Brundtland 2001) peuvent absorber massivement l'aide sur des dépenses courantes, sans limite.

Troisième temps, lorsque le budget par les résultats se diffuse chez les bailleurs de fonds, la mise en place de critères d'allocation de l'aide s'impose comme le moyen d'en augmenter l'efficacité en privilégiant les critères qui maximisent la réduction du nombre de pauvres.

Lorsque l'APD n'est plus la ressource principale



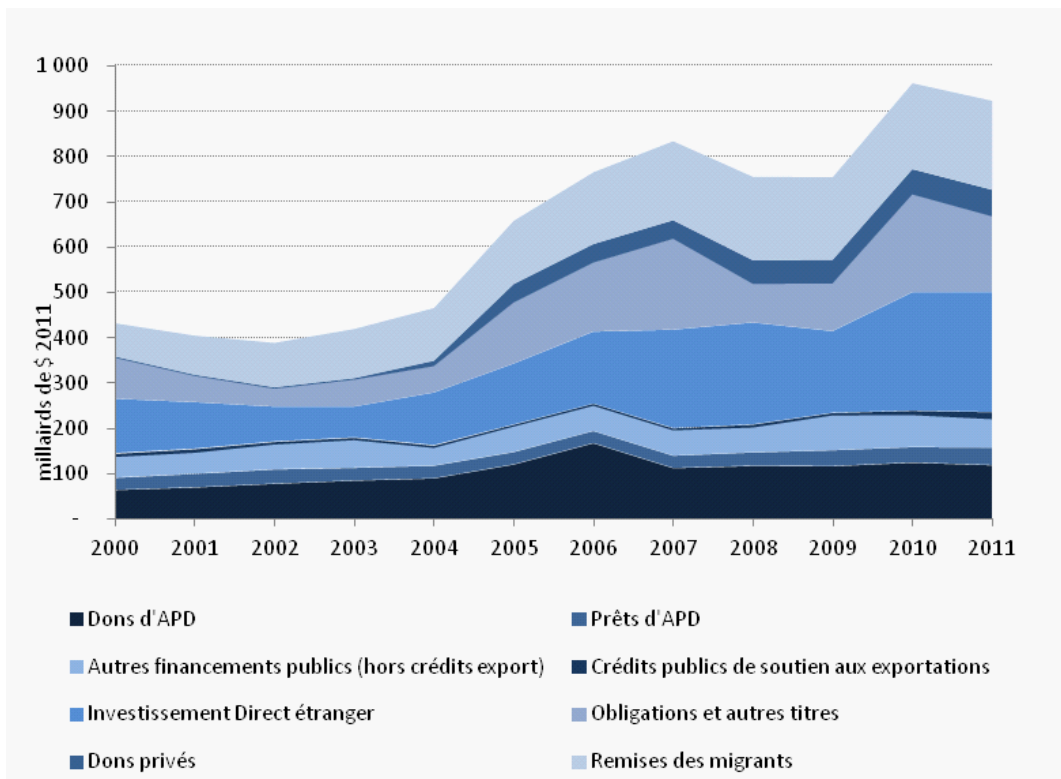
des pays en développement, l'optique est élargie pour prendre en compte l'accès par les pays en développement à des financements très divers. Le rapport 2014 du Président du CAD montre que l'APD a réussi à catalyser des financements de diverses natures et de diverses origines (graphique 3). S'il faut penser le financement du développement dans sa diversité, les formules d'allocation de l'aide gardent-elles un sens ?

Graphique 1 : Financements originaires des pays de l'OCDE membres du CAD à destination des pays en développement – source Rapport du Président du CAD octobre 2014

L'enjeu est désormais l'orchestration de ces ressources, alors que les demandes se complexifient.

Nouveaux défis

Depuis le début du siècle, la part des membres de l'OCDE dans l'économie globale¹¹, jusqu'alors relativement stable (elle passe de 61,97% en 1990 à 60,51% en 2000) commence à diminuer, perdant plus de douze points (à 48,22% en 2012). Ceci tient aux pays émergents, où la croissance se traduit le plus souvent par un renforcement des inégalités. Ces pays comptent aujourd'hui le plus grand nombre de personnes vivant dans la pauvreté, devant les pays moins avancés (PMA). Si la





lutte contre la pauvreté semble rester une priorité pour l'aide, les pays à revenu intermédiaire abritent désormais 67% des personnes vivant avec moins d'1,25\$ par jour et 70% de celles vivant avec moins de 2\$ par jour (Summer 2012).

Suivant l'Organisation Internationale du Travail, qui avait indiqué en 2004 qu'« *un niveau minimal de protection sociale (devait) être accepté sans discussion en tant qu'élément du socle socio-économique de l'économie mondiale* »¹², les Nations Unies ont lancé en 2009 une initiative mondiale pour un socle de protection sociale universel. Un groupe consultatif présidé par M^{me} Bachelet a publié en 2011 un plaidoyer sur le rôle de la protection sociale en faveur de plus de justice sociale dans le monde¹³.

En parallèle, le lancement en 2007, à Bali, de la négociation d'un accord sur le climat, lance un défi pour la gouvernance globale : un processus de constitution de politiques publiques mondiales est désormais amorcé dans le domaine du climat. Il s'étend progressivement à d'autres domaines, de la biodiversité à la santé publique.

Les défis de la collectivité internationale (outre la pauvreté, la protection sociale et le climat...) viennent désormais complexifier l'économie de l'aide. Jusqu'alors, l'efficacité de l'aide résidait dans l'optimisation de la relation entre l'aide reçue par un pays et sa croissance ou la diminution du nombre de pauvres.

La communauté internationale s'achemine vers un concept qui relativise désormais le rôle de l'aide, pour mettre l'accent sur une vision d'ensemble des financements à destination des pays

en développement, en attachant une attention accrue à leurs acteurs, non seulement publics (nationaux ou locaux), mais aussi privés (entreprises ou associations...). Alors que s'enrichit la feuille de route de la collectivité internationale par un engagement sans précédent, partagé au Nord comme au Sud, avec les objectifs de développement durable, cette diversification des financements internationaux montre que l'espace politique global peut connaître un essor à la hauteur des défis collectifs.

Nouvelles politiques des pays en développement

Les donateurs tendent à prendre un certain ascendant sur la formulation de politiques d'investissement, perturbant l'efficacité des politiques publiques. D'une part, leur cycle s'en trouve inversé – les financements précédant la formulation des politiques – et d'autre part, la coordination des bailleurs de fonds par le pays destinataire est rendue difficile. Il en résulte une augmentation des guichets, procédures et contraintes associées (missions, réunions, rapports etc.), qui pèse sur les bénéficiaires. Si des efforts ont été entrepris, le problème subsiste, d'autant plus que ces difficultés administratives abritent parfois des espaces pour la corruption.

Lorsque les bailleurs de fonds interviennent en apportant leurs concours non plus à des projets mais à des secteurs ou des politiques, ils contribuent généralement à mettre en place ou renforcer des normes internationales. Même lorsque leurs financements ne sont plus sollicités, ce rôle normatif s'exprime par des publications qui mettent en avant des classements et exercent un rôle de



signal pour les autres bailleurs de fonds publics ou privés.

La forme la plus contestée de cette influence s'est exercée avec la conditionnalité, associée aux programmes d'ajustement structurel consécutifs aux crises des années 1980. D'abord exprimée dans les termes d'un « consensus de Washington » (Williamson 2004), sous l'effet des contestations, elle intervient ex ante et ex post. Ex ante, elle n'est plus exprimée que de façon synthétique par des classements et des critères d'attribution des aides les plus concessionnelles, ex post, par une conditionnalité spécifique allégée et limitée à un nombre restreint de mesures. En outre, l'appropriation a rapidement été hissée au rang des premiers facteurs d'efficacité de l'aide. Sa rhétorique conduit notamment les pays demandeurs à formuler eux-mêmes des stratégies de lutte contre la pauvreté (en particulier pour accéder aux annulations de dettes) ; ces processus conduisent, au cours de processus impliquant largement la société civile, à des politiques généralement compatibles avec les conceptions des institutions internationales. À la conditionnalité dure succède un régime de « servitude volontaire » dont l'actualité n'est pas démentie depuis La Boétie (Hibou 2011).

En contrepartie, les bailleurs de fonds ont vocation à placer les crédits qu'ils ont pour mission de distribuer (Gunning 2004). Le pays destinataire peut alors faire preuve de plus ou moins de diligence, et assouplir les rigueurs des bailleurs de fonds. Si le monde de l'aide se présente comme un ensemble de relations administratives codifiées, la réalité de l'aide reste mutatis mutandis celle des relations diplomatiques et les compro-

mis participent de sa gestion.

Nouvelles politiques des bailleurs de fonds

L'aide publique au développement (APD) recouvre actuellement des logiques différentes, qui correspondent à quatre unités d'action de plus en plus différentes. Le domaine de l'aide se réduit en termes de nombre de bénéficiaires (passant d'environ 150 à moins de 100 d'ici 15 ans).

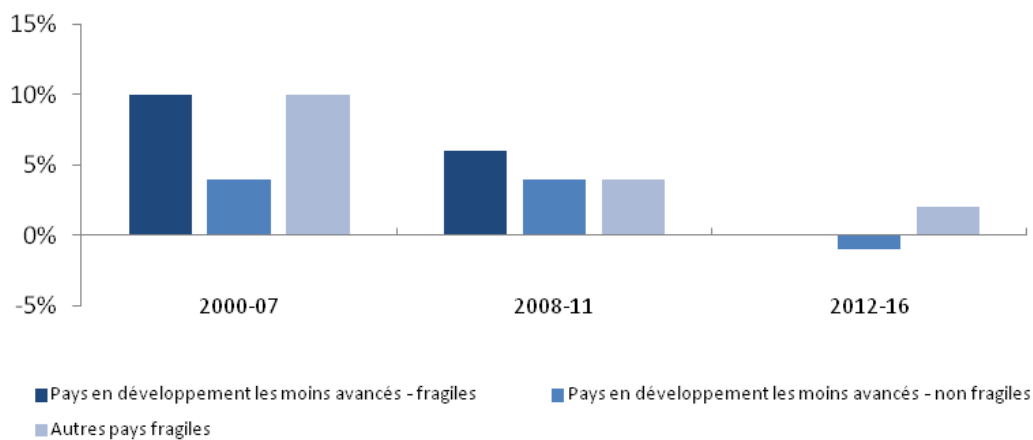
Aux côtés de l'aide aux pays les plus pauvres, trois autres politiques s'affirment de plus en plus : la prévention et le traitement des crises, l'appui aux négociations multilatérales (expertise pour participer aux négociations et appliquer les divers accords de la communauté internationale, aide comme incitation à y souscrire) et la diplomatie économique (opérations représentant un enjeu pour les intérêts du pays bailleur de fonds, financement bilatéral aux conditions du marché).

La réponse aux crises et le post-conflit (mesurés comme l'aide aux États fragiles) ont représenté l'essentiel de l'accroissement de l'aide depuis le début du siècle (graphique 2). L'aide n'y baisse pas alors que par le passé une baisse de l'APD se traduisait essentiellement au détriment de ses terrains les plus difficiles (PMA, Afrique).

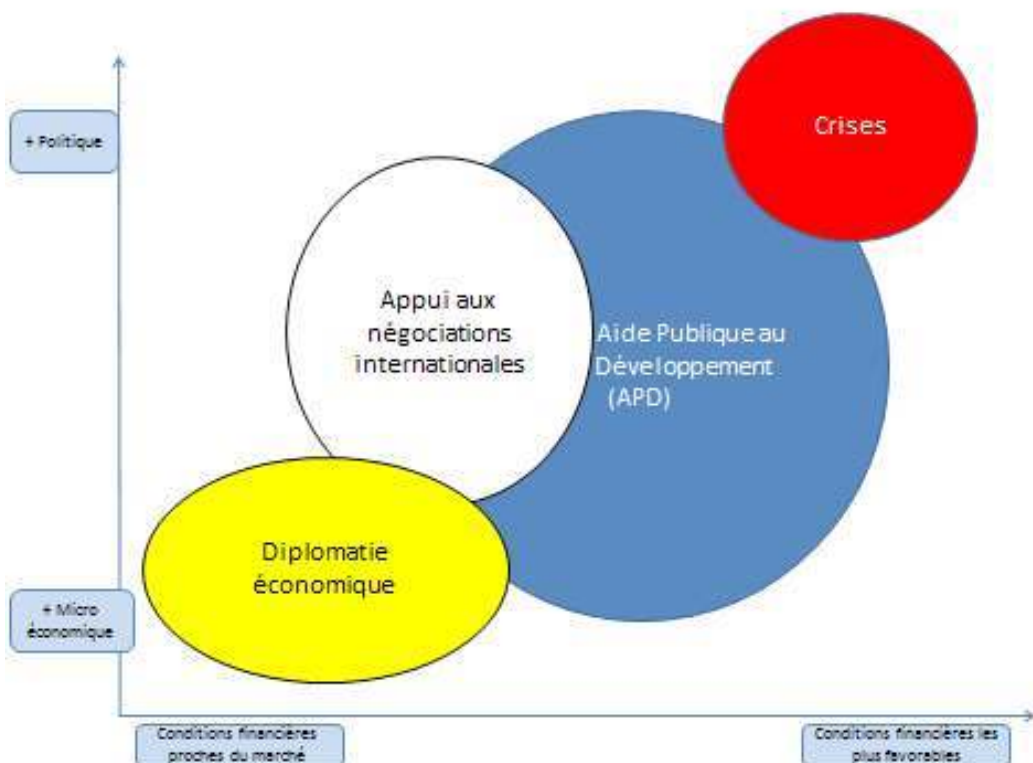
Graphique 2 : Depuis 2000, l'APD augmente surtout en faveur des pays fragiles (source rapport du président du CAD 2014)

Graphique 3 : Quatre politiques – quatre logiques financières (schéma de l'auteur)

Graphique 2



Graphique 3





L'appui aux négociations multilatérales est plus difficile à mesurer. D'abord une part importante de l'aide distribuée par le système des Nations Unies (dont c'est la principale raison d'être), cette préoccupation est aussi à l'origine d'une part croissante des aides bilatérales.

Plusieurs pays ont déjà clairement progressé dans la voie de la diplomatie économique, sous diverses appellations. C'est le cas de la Chine, depuis le début du siècle, qui a ajouté cette préoccupation politique à une aide déjà ancienne, afin de renforcer ses approvisionnements, promouvoir ses candidats à la migration et asseoir des intérêts commerciaux. Aux Pays-Bas, le commerce et l'aide sont réunis dans un même portefeuille ministériel¹⁴. Une étude autrichienne récente (Fritz 2014) montre qu'en Autriche, au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas, la politique de développement prend de plus en plus en compte l'intérêt économique national.

On a tenté de représenter schématiquement ces quatre politiques (graphique 3) : selon les termes financiers, des plus favorables (en partant de la droite) aux moins avantageux (vers la gauche), du plus politique (en haut) au plus micro économique (en bas), tout en ménageant des chevauchements là où ils peuvent s'observer.

Si pour les pays en crise ou pauvres, il convient de réserver les ressources les plus généreuses, pour les autres domaines, la question de la libéralité est de moins en moins prégnante.

Le but de cet article était de présenter l'aide publique au développement dans une perspective historique, en questionnant son efficacité. Force

est de constater que cette politique est difficile à évaluer : elle s'est régulièrement redéfinie, et elle se décline dans des contextes très divers. Elle articule des objectifs très divers, plus ou moins explicites. S'il est difficile de les suivre, notamment parce que l'aide agit aux côtés de nombreuses autres politiques, faut-il déduire de sa persistance son échec (le développement reste un enjeu) ou plutôt son succès ? Déjà, en effet, les flux financiers de toute sorte ont trouvé la voie des pays en développement, avec des montants qui la dépassent largement. Le cadre même des pays en développement paraît désormais dépassé, qu'il s'agisse de la nouvelle géographie de la pauvreté ou des objectifs de développement durable.

Ce travail ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'Agence française de Développement, qu'il ne saurait engager. L'auteur remercie Marine Braud (Paris I), Thomas Dumail (Concordia University - Montréal), Serge Graziani (Quaderni) ainsi qu'un relecteur anonyme, pour leurs commentaires et suggestions.

R · É · F · É · R · E · N · C · E · S

- ASHER Robert E., "Development Assistance in DD II: The Recommendations of Perkins, Pearson, Peterson, Prebisch, and Others" in *International Organization*, Vol. 25, No. 1 (Winter, 1971), pp. 97-119 Published by: Cambridge University Press.
- BOSSUAT Gérard, *Les aides américaines économiques et militaires à la France, 1938-1960*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001.
- BRUNDTLAND Gro Harlem et SACHS Jeffrey, *Macroéconomie et santé : investir dans la santé pour le développement économique* rapport de la Commission *Macroéconomie et santé*, 2001.
- CHANG Charles, FERNANDEZ-ARIAS Eduardo, and SERVEN Luis, *Measuring Aid Flows: A New Approach*, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C. 1998.
- CLEMENS Michael and MOSS Todd, *Ghost of 0.7%: origins and relevance of the international aid target*, Center for global development - Working Paper 68, 2005.
- COLLIER Paul, *The Bottom Billion*, Oxford University Press, 2007.
- COMELIAU Christian, « Les dimensions politiques et sociales dans l'analyse économique du développement », revue *Tiers Monde*, n° 191 juillet septembre 2007.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DfID) :
- Multilateral Aid Review 2011 report.
 - Update 2013: Interim Report.
- GUNNING Jan Willem, *Pourquoi Aider les Pays en Développement ?* AFD EUDN 2004 (Free University Amsterdam).
- HIBOU Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, La Découverte, coll. « Sciences Humaines », 2011.
- JEPMA Catrinus C., *L'aide liée*, Centre de développement, OCDE, 1991.
- KAPUR Devesh, LEWIS John P. and WEBB Richard, *The World Bank: Its First Half Century*, Brookings Press Washington, D.C. 1997.
- LANDAU, J-P (groupe de travail dirigé par), *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport remis au Président de la République, la Documentation française, 2004
- LIVIA Fritz and WERNER Raza, *Living up to Policy Coherence for Development? The OECD's Disciplines on Tied Aid Financing* Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna, September, 2014.
- MEIMON Julien, *En quête de légitimité. Le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Thèse de doctorat, Université Lille 2, 2005
- MORRIS Errol, *The Fog of War*, documentaire réalisé en 2003 accessible en ligne <http://www.youtube.com/watch?v=NOp3pUCHGow>
- NAUDET J.-D, *Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique*, Document de travail de l'AFD (fév. 2012).
- OCDE, *Perspectives on Global Development 2014: Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge*, Éditions OCDE, 2014.
- OCDE-CAD, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, Éditions OCDE, 1996.
- OCDE, *Les objectifs d'aide seraient-ils en passe de devenir inaccessibles ?* Éditions OCDE, 2008.
- OCDE, *The Architecture of Development Assistance*, Éditions OCDE, 2012.
- OCDE, *Coopération pour le développement*



- rapports annuels, notamment *Mobiliser des ressources pour le développement durable*, Éditions OCDE, 2014.

OIT, Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste : Créer des opportunités pour tous*, 24 février 2004.

OIT, *Le socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive* (Version pour le G20), Rapport du groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS, 2011.

PACQUEMENT François, « L'aide publique au développement – un sujet de finances publiques internationales » in *Revue française de Finances publiques*, n°125, février, 2014 ; « L'aide au développement : mise en perspective sur le long terme » in *Sociologies pratiques*, 2013/2, n° 27, pp. 13-17 ; « Belles histoires de l'aide » in *Introduction thématique, Afrique contemporaine*, 2010/4, n°236, pp. 41-51, DOI : 10.3917/afco.236.0041

PISANI Edgar, « Administration de gestion, administration de mission » in *Revue française de science politique*, 6^e année, n°2, 1956, pp. 315-330.

SACHS J. (sous la direction de), *Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement*, 2005, Earthscan, London –task force du Millénaire.

SUMNER Andy, "Where Will the World's Poor Live.", *CGD Working Paper* 305. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2012. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426481>

TROSA Sylvie, « La loi organique relative aux loi de finances (lof) : contrôle ou liberté ? »

in *Revue française d'administration publique*, 2006/1 – n°117, pp. 57 à 68.

WORLD BANK, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Oxford : Oxford University Press, for the World Bank, 1998.

WORLD BANK, *Global Monitoring Report End Extreme Poverty – Promote shared Prosperity*, 2014.

WHITE J., *Pledged to development – a study of international consortia and the strategy of aid*, ODI London, 1967.

WILLIAMSON J., *A Short History of the Washington Consensus*, Fundación CIDOB, 2004.

N · O · T · E · S

1. Inspiré par le Plan Marshall, qui consacrait 2% du PNB des États-Unis à la reconstruction des pays belligérants (Bossuat).
- 2 Asher 1971 rapporte cet avis du président Nixon : « nous devons mettre l'accent sur notre objectif, le développement effectif, plutôt que sur quelque niveau arbitraire de transfert ».
- 3 Notamment à partir des travaux de la Banque Mondiale sur l'efficacité de l'aide - cf. Chang etc. 1998.
4. Voir son témoignage dans le documentaire d'Errol Morris.
5. Voir notamment les travaux de Sylvie Trosa et Jean-David Naudet.
6. Un panorama récent et complet a été effectué par l'OCDE en 2012.
7. Pour qu'une aide puisse être considérée comme déliée, il convient que ce statut soit prévisible et non décidé au cas par cas et que les biens et services qu'elle finance fassent l'objet de procédures d'appel à la concurrence internationale.
8. Cf. *Ownership and conditionality* – Banque mondiale – OED WP n°8 2000 et Sachs, qui démontre le rôle d'un appui politique extérieur fort (*Russia's struggle with stabilization : conceptual issues and evidence in proceedings of the World Bank* ABCDE 1995 pp .57-80).
9. Chargé à l'origine de la mesure de l'aide et de comparaisons entre les systèmes d'aide des divers donateurs.
10. Dès 1958, pour l'Inde (White, 1967, p.31) ; à partir de 1962, avec le Nigeria, puis la Colombie et la Tunisie, suivra le Soudan en 1963 (Kapur, 1997).
11. OCDE 2014 – notamment p. 27.
12. OIT 2004 p. 35.
13. OIT 2011.
14. Lilianne Ploumen a été nommée ministre du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement dans le Gouvernement Rutte-Asscher le 5 Novembre 2012.



R · É · S · U · M · É

L'aide est conçue comme transitoire, pourquoi sa pérennisation ? est-ce un échec ou une réussite ? Trois grands facteurs peuvent être mis en avant : 1/ les objectifs de la politique d'aide ont évolué, des moyens aux résultats, d'abord pour les seuls pays en développement, puis, désormais, pour toute la communauté internationale. 2/ La multiplication des institutions de l'aide soulève des difficultés de coordination et nuit à l'efficacité collective ; la gouvernance de la politique doit désormais associer les bénéficiaires aux donateurs. 3/ Outre l'aide aux plus pauvres, trois autres composantes s'affirment : la prévention et le traitement des crises, l'appui aux négociations multilatérales et la diplomatie économique ; désormais, chacune a sa propre efficacité et doit être considérée comme une politique à part entière.

Abstract

Development aid on the eve of 2015 : stylized developments of a multifaceted public policy

Whereas aid is designed as a transitory policy, why is it sustained? Is it a failure or a success? Three major factors can be highlighted. 1/ The objectives have evolved, from means to results, first for developing countries alone, now for the whole international community. 2/ Proliferation of institutions raises coordination problems and harms collective efficiency ; the governance of aid should now involve both beneficiaries and donors. 3/ In addition to helping the poorest, three other components are developing: crises prevention and treatment, support for multilateral negotiations and economic diplomacy; each has its own effectiveness and should be regarded as a single policy.